

Owidiusz Mazurkiewicz\*

Małgorzata Witek\*\*

## WZAJEMNE RELACJE POMIĘDZY WŁADZĄ WYKONAWCZĄ A SENATEM W STANACH ZJEDNOCZONYCH AMERYKI

Problematyka stosunków pomiędzy władzą wykonawczą a władzą ustawodawczą należy do najistotniejszych zagadnień ustrojowych Stanów Zjednoczonych Ameryki. Andrzej Pułło, w ślad za innym znanym badaczem stosunków amerykańskich C.L. Rossiterem<sup>1</sup>, podkreśla „[...] że, nie można zrozumieć funkcjonowania ustroju Stanów Zjednoczonych, zanim nie pozna się punktów stycznych między prezydentem, Izbą Reprezentantów, Senatem i Sądem Najwyższym”<sup>2</sup>. Poznanie tych zależności pozwala na lepsze zrozumienie zasad rządzących amerykańskim systemem ustrojowym.

### I

Omawiając wzajemne relacje pomiędzy egzekutywą a legislatywą, należy przede wszystkim odpowiedzieć na pytanie, jakie czynniki wpływają na odmienną obydwo władz? Trzeba zwrócić uwagę, że władza wykonawcza ma charakter silnie monokratyczny, jest bowiem skupiona wyłącznie w rękach prezydenta. Władza ustawodawcza z kolei jest sprawowana przez Kongres złożony z dwóch niezależnych organizacyjnie i funkcjonalnie izb, tj. Senatu oraz Izby Reprezentantów<sup>3</sup>. Koncepcja jednoosobowej władzy wykonawczej wynika bezpośrednio z przepisu art. II, sek. 1, ust. 1 Konstytucji USA. Wskazano w nim dosłownie, że cała „władza wykonawcza należeć będzie do Prezyden-

---

\* Mgr, doktorant, Uniwersytet Jagielloński.

\*\* Mgr, doktorantka, Uniwersytet Jagielloński.

<sup>1</sup> Clinton Lawrence Rossiter III (1917–1970) – amerykański historyk i politolog, w latach 1946–1970 profesor Cornell University.

<sup>2</sup> A. Pułło, *Prezydent a Kongres USA w świetle konstytucyjnych zasad podziału i równowagi władz*, Gdańsk 1986, s. 8.

<sup>3</sup> P. Sarnecki, *Stany Zjednoczone Ameryki* [w:] *idem, Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Kraków 2003, s. 117.

ta Stanów Zjednoczonych Ameryki”<sup>4</sup>. Poza urzędem prezydenta, konstytucja wymienia jedynie urząd wiceprezydenta, nie przypisując mu jednakże żadnych konkretnych i samodzielnych kompetencji oraz funkcji w zakresie władzy wykonawczej. Konstytucja milczy natomiast w sprawie powoływania, istnienia oraz kompetencji jakichkolwiek innych organów władzy wykonawczej. W praktyce konstytucyjnej Stanów Zjednoczonych rola wyższych funkcjonariuszy federalnych (w tym także rola wiceprezydenta) określana jest jako subsydiarna i pomocnicza w stosunku do urzędującego prezydenta. Podstawową formą współuczestniczenia wyższych funkcjonariuszy państwa w wykonywaniu władzy wykonawczej przez prezydenta jest udział w obradach prezydenckiego gabinetu (Presidents Cabinet)<sup>5</sup>. Odbywanie posiedzeń gabinetu nie wynika przy tym z konieczności prawnej lub nakazu konstytucyjnego, lecz jest raczej wynikiem ponaddwuwiekowej praktyki i zwyczaju politycznego<sup>6</sup>.

W wyniku powtarzającego się w dwuletnim cyklu aktu wyborczego kształtuje się cały skład Izby Reprezentantów oraz w jednej trzeciej odnawia się skład Senatu (w dwóch trzecich Senat pozostaje natomiast w niezmienionym składzie). Wiąże się to z tym, że reprezentanci wybierani są na 2 lata, senatorowie zaś na 6 letnią kadencję. Takie ukształtowanie systemu wyborczego do obu izb Kongresu spowodowało, że wbrew pierwotnym zamierzeniom twórców konstytucji to Izba Reprezentantów, a nie Senat, stała się ciałem bardziej konserwatywnym i zachowawczym w działaniu oraz mniej otwartym na reformowanie państwa. Ze względu na federalny ustrój państwa odmiennie kształtuje się reprezentacja poszczególnych stanów w obu izbach. Reprezentanci wybierani są w stosunkowo niedużych jednomandatowych okręgach wyborczych, a liczba reprezentantów pochodzących z danego stanu jest proporcjonalna do liczby jego mieszkańców. Senatorowie są natomiast wybierani w okręgach wyborczych obejmujących swym zasięgiem najczęściej obszar całego stanu, przy czym każdy stan bez względu na liczbę mieszkańców posiada identyczną dwuosobową reprezentację w Senacie. W zakresie funkcji stanowienia prawa uprawnienia obu izb są jednakowe<sup>7</sup>, z tym wyjątkiem, że wyłączna inicjatywa ustawodawcza w zakresie projektów finansowych przysługuje Izbie Reprezentantów, Senat z kolei posiada wyłączne prawo do zatwierdzania traktatów międzynarodowych. Senat jest również uprzywilejowany w stosunku do Izby Reprezentantów w zakresie współuczestniczenia wraz z prezydentem w pro-

<sup>4</sup> *Konstytucja oraz inne podstawowe dokumenty i symbole amerykańskiej kultury patriotycznej*, K. Michałek (red.), Warszawa 2005, s. 68 i 120.

<sup>5</sup> Termin „gabinet” pojawił się po raz pierwszy nieoficjalnie już około 1793 r. Usankcjonowanie prawne tej instytucji nastąpiło natomiast na podstawie decyzji Sądu Najwyższego USA z 1803 r. W ustawodawstwie federalnym pojęcie gabinetu pierwszy raz zostało użyte w ustawie z dnia 21 lutego 1907 r., w której określono nim posiedzenie kierowników wykonawczych będących członkami gabinetu prezydenta (*Heads of the Executive Departments, who are member of the Presidents Cabinet*). Zdaniem K. Nowaka pierwotną intencją Ojców Założycieli (*Founding Fathers*) było uczynienie Senatu, nie zaś Gabinetu, ciałem doradczym wspomagającym prezydenta w rządzeniu. K. Nowak, *System prezydencki Stanów Zjednoczonych*, „Studia Iuvidice”, t. IX, z. 1.

<sup>6</sup> *Ibidem*, s. 133–134.

<sup>7</sup> Każdy projekt ustawodawczy, zanim zostanie skierowany do prezydenta, musi zostać wcześniej przyjęty w jednakowym brzmieniu przez każdą z izb Kongresu. Ewentualne rozbieżności są eliminowane podczas obrad powoływanej przez obie izby, wspólnej komisji uzgodnień (*conference committee*).

cedurze powoływania wyższych urzędników federalnych, sędziów oraz ambasadorów. Każda z izb posiada uchwalony przez siebie wewnętrzny regulamin działania oraz odmienną wewnętrzną strukturę organizacyjną. Każda z izb Kongresu prowadzi własną – często odmienną, niezharmonizowaną i niespójną z drugą izbą – politykę wynikającą najczęściej z faktu odmiennej reprezentacji w każdej z izb, dwóch najważniejszych partii politycznych, tj. Partii Republikańskiej oraz Partii Demokratycznej. Zarówno Senat, jak i Izba Reprezentantów są wyłącznymi gospodarzami swoich sesji parlamentarnych. Wspólne posiedzenie obu izb Kongresu jest zjawiskiem stosunkowo rzadkim i występuje przede wszystkim w związku z koniecznością ogłoszenia przez prezydenta orędzi skierowanych do Kongresu<sup>8</sup>.

## II

Drugi najważniejszy czynnik, kształtujący wzajemne relacje pomiędzy egzekutywą a legislatywą, jest związany z obowiązującą w USA zasadą podziału władz (*separation of powers*) oraz ideą ich równowagi (*balance of power*)<sup>9</sup>.

Na gruncie amerykańskim zasada podziału władz jest modyfikowana przez ideę ich równowagi określaną w Ameryce jako system hamulców i równowagi (*system of checks and balances*). Zasada podziału władz pozostaje przy tym koncepcją nadrzędną i dominującą nad, występującą jedynie posiłkowo, ideą ich równowagi. Wynika to z tego, że idea równowagi władz została zaadoptowana tylko do pewnych instytucji, wyraźnie w konstytucji wskazanych<sup>10</sup>. Chociaż narusza to tym samym separację władz, nie oznacza jednak bezpośredniej ingerencji w proces realizacji funkcji przypisanych przez konstytucję do każdej z trzech władz. Idea równowagi władz została bowiem włączona do ustroju konstytucyjnego USA na zasadzie pewnych wyjątków od powszechnie obowiązującej zasady podziału władz. W systemie prezydenckim Stanów Zjednoczonych z posiłkowej idei równowagi władz wyodrębniono i zaadaptowano właściwie tylko samą istotę tej koncepcji, tj. ideę balansu<sup>11</sup>. System hamulców i równowagi ma przy tym raczej techniczny charakter, oznaczający częściowe rozdzielenie poszczególnych głównych funkcji państwa pomiędzy władze i pozwalający na wzajemną kontrolę władz między sobą<sup>12</sup>. W Ameryce system ten postrzega się jako uzupełnienie zasady podziału władz oraz zależną od niej, ale jednocześnie odrębną, ideę. Ma on służyć umacnianiu oraz wcielaniu w życie zasady podziału władz. Dlatego system hamulców i równowagi uważa się za zasadę dodatkową dla podstawowej zasady podziału władz<sup>13</sup>.

<sup>8</sup> S. Gebert, *Kongres Stanów Zjednoczonych Ameryki*, Wrocław 1981, s. 95–98.

<sup>9</sup> R.M. Małajny, *Amerykański prezydencjalizm*, Warszawa 2012, s. 36–41.

<sup>10</sup> L. Baraniecki, *Stany Zjednoczone*, Warszawa 1980, s. 7.

<sup>11</sup> A. Pułło, *Prezydent...*, s. 55.

<sup>12</sup> Zob. P. Mikuli, *Zasada podziału władz a ustroj brytyjski*, Warszawa 2006, s. 10; P. Laidler, *Podstawy ustrojowe* [w:] *Urząd Prokuratora Generalnego Stanów Zjednoczonych. Konflikt kompetencji*, A. Mania (red.), Kraków 2004, s. 31.

<sup>13</sup> R.M. Małajny, *Amerykański...*, s. 29–31.

### III

Przyjęty w amerykańskiej konstytucji system hamulców i równowagi w zakresie relacji pomiędzy władzą wykonawczą a Senatem, tworzy te spośród uprawnień obydwu władz, które ingerują w sferę niezależności kompetencyjnej, funkcjonalnej oraz organizacyjno-personalnej drugiej z władz. Celem jednych jest tylko inspirowanie lub wpływanie. Zadaniem innych jest natomiast wyraźne wzajemne powstrzymywanie. Niektóre mechanizmy zmuszają do współpracy i współdziałania z sobą. Do najważniejszych instrumentów, wchodzących w skład systemu hamulców i równowagi, określających wzajemne relacje pomiędzy prezydentem a Senatem USA, można zaliczyć przede wszystkim procedury dotyczące powoływania funkcjonariuszy władzy wykonawczej i sądowej oraz mianowania ambasadorów, jak również sprawy związane z zawieraniem traktatów międzynarodowych oraz przewodniczeniem obradom Senatu przez wiceprezydenta.

W zakresie powoływania i odwoływania urzędujących funkcjonariuszy władz federalnych (*officers*) ogólne kompetencje zostały przyznane prezydentowi. Zarazem prezydencką prerogatywę w tej sprawie ogranicza senackie prawo do zatwierdzania prezydenckich nominacji. Współzależności w tej materii są tak silne i trwałe, że mówi się obecnie raczej o wspólnej właściwości nominacyjnej obu władz, nie zaś o wyłącznej właściwości egzekutywy w tym zakresie<sup>14</sup>. Zgodnie z przepisem art. II sek. 2, ust. 2 Konstytucji wszystkie prezydenckie nominacje, dla swojej ważności, wymagają rady i zgody Senatu. Procedura w tym zakresie składa się z trzech etapów obejmujących kolejno: desygnowanie przez prezydenta kandydata na dane stanowisko, następnie zatwierdzanie nominacji przez Senat oraz w końcu oficjalne mianowanie kandydata wraz z powierzeniem mu przez prezydenta określonych kompetencji<sup>15</sup>. Jedynie w stosunku do niższych funkcjonariuszy Unii (*inferior officers*) Kongres ustawą może przekazać swoje uprawnienia w tym zakresie na rzecz głowy państwa, sądów oraz sekretarzy poszczególnych departamentów. Istnieje również kilkumilionowa grupa pracowników zatrudnionych w administracji federalnej (*employees*), tworząca system służby cywilnej, która w ogóle nie podlega omawianym tutaj przepisom nominacyjnym<sup>16</sup>. Zdaniem Andrzeja Pułły początkowo omawiany tryb obsadzania stanowisk w państwie był stosowany tylko wobec najwyższych urzędników federalnych. Później ewolucja całego systemu poszła jednak w zupełnie innym kierunku, ponieważ Senat od samego początku był zainteresowany możliwie jak największym rozszerzeniem listy stanowisk wymagających rady i zgody izby. Obecnie największa część nominacji dokonywanych ze współudziałem Senatu dotyczy stopni oficerskich w armii oraz stanowisk w administracji federalnej. Postępowania nominacyjne w stosunku do tej kategorii funkcjonariuszy państwa toczono zazwyczaj w sposób rutynowy i na ogół są zatwierdzane przez Senat *en block*<sup>17</sup>.

Amerykańscy prezydenci od samego początku starali się mniej lub bardziej skutecznie przeciwdziałać rosnącemu wpływowi Senatu w zakresie przysługujących mu

<sup>14</sup> A. Pułło, *Prezydent...*, s. 55.

<sup>15</sup> R.M. Małajny, *Amerykański...*, s. 179.

<sup>16</sup> *Idem*, *Pozycja ustrojowa Kongresu USA. Tom II. Konstytucyjny system hamulców*, Katowice 1992, s. 100–103.

<sup>17</sup> A. Pułło, *Prezydent...*, s. 140–141.

kompetencji nominacyjnych. Z czasem, w drodze praktyki konstytucyjnej, wykształciły się dwie instytucje prawne umożliwiające prezydentowi samodzielne podejmowanie niektórych decyzji personalnych<sup>18</sup>. Pierwszą stanowią tzw. nominacje nadzwyczajne (*recess appointments*). Są one oparte na art. II, sek. 2, ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym: „Prezydent będzie władny zapierać wszelkie wakaty, które mogą się zdarzyć w czasie, gdy Senat nie obraduje, a pełnomocnictwa, których w związku z tym udzieli, wygasną z końcem najbliższej sesji Senatu”. Przede wszystkim chodzi tutaj o obsadzanie stanowisk, które zostały zwolnione zarówno w trakcie ostatniej przerwy w obradach Senatu, jak i podczas wszystkich poprzednich przerw, jeśli tylko te wakaty nie były później uzupełniane. Uzasadnieniem dla tego przepisu konstytucji było zapewnienie sprawnego funkcjonowania państwa w okresach, gdy Senat nie obradował. Do czasu uchwalenia w 1933 roku poprawki XX do Konstytucji przerwy między kolejnymi sesjami izby, kiedy to Senat nie obradował, wynosiły średnio po kilka miesięcy<sup>19</sup>. W takiej sytuacji powyższy przepis stawał się koniecznym uzupełnieniem luki w procedurze prezydenckich nominacji dokonywanych za zgodą Senatu. Warto dodać, że przepis ten nakazuje prezydentowi przedstawiać wszystkie nadzwyczajne nominacje Senatowi do zatwierdzenia po wznowieniu obrad izby, nie później niż przed końcem jego najbliższej sesji<sup>20</sup>. W praktyce konstytucyjnej zdarzało się jednak, że prezydenci nadużywali tej instytucji w celu ominięcia koniecznej zgody Senatu na daną kandydaturę<sup>21</sup>. Najczęściej wyglądało to w ten sposób, że prezydent wyznaczał na dane stanowisko osobę, której kandydatura wcześniej była odrzucona przez Senat. Na najbliższej sesji izby Senat ponownie odmawiał wyrażenia zgody na tę nominację i w końcu powstawał rodzaj konstytucyjnego pata, który mógł trwać nawet przez kilka lat. Szczególnie niebezpieczne dla prawidłowego funkcjonowania państwa były nadzwyczajne nominacje na stanowiska sędziów, później bowiem takie nominacje było bardzo trudne do obalenia, w sytuacji gdy taki nadzwyczajny nominat prowadził właśnie jakąś sprawę sądową<sup>22</sup>. Proceder wykorzystywania instytucji nominacji nadzwyczajnych niezgodnie z duchem i literą ustawy zasadniczej trwał w Stanach Zjednoczonych mniej więcej do połowy XIX wieku. Następnie powrócił do tej praktyki na krótko 34. prezydent, Dwight David Eisenhower, mianując w ten sposób trzech sędziów Sądu Najwyższego USA<sup>23</sup>. Wywołało to wówczas polityczną burzę zakończoną uchwaleniem przez Senat specjalnej rezolucji dezaprobującej poczynania prezydenta w tym zakresie. Poskutkowało to w ten sposób, że następni prezydenci starali się już nie wykorzystywać instytucji nominacji nadzwyczajnych w celu ominięcia wymaganej konstytucją zgody Senatu<sup>24</sup>.

Drugim sposobem na samodzielne mianowanie przez prezydenta wyższych funkcjonariuszy państwowych są tzw. nominacje tymczasowe (*temporary nominations or ad interim appointments*). Instytucja ta jest często stosowana przez prezydentów w celu

<sup>18</sup> R.M. Małajny, *Amerykański...*, s. 175.

<sup>19</sup> *Ibidem*, s. 196.

<sup>20</sup> M. Jagielski, *Prezydent USA jako szef administracji*, Kraków 2000, s. 90.

<sup>21</sup> A. Pułło *Prezydent...*, s. 145.

<sup>22</sup> R.M. Małajny, *Amerykański...*, s. 197.

<sup>23</sup> *Ibidem*, s. 197.

<sup>24</sup> *Idem*, *Pozycja...*, s. 133–135.

tymczasowego powierzania obowiązków danej osobie. Dotyczy to tylko tych urzędów państwowych, które mogą być obsadzone przez prezydenta dzięki zastosowaniu instytucji rady i zgody Senatu, a to jest możliwe jedynie na podstawie delegacji ustawowej<sup>25</sup>. Na tej podstawie działają często między innymi specjaliści wysłannicy dyplomatyczni głowy państwa. Zgodnie z prawem prezydent może powierzyć jakiejś osobie rzeczywiste pełnienie obowiązków określonego urzędu na czas nie dłuższy niż 30 dni. Po tym okresie pozostawanie w taki sposób nominowanej osoby na stanowisku staje się sprzeczne z konstytucją. W przypadku odmowy ustąpienia funkcjonariusza mianowanego tymczasowo Kongres ma prawo złożyć tzw. parlamentarny pozew sądowy. Wówczas sąd bada legalność pozostawiania urzędnika na danym stanowisku i w wypadku braku podstawy prawnej do zajmowania owego urzędu sąd uznaje to za działanie nielegalne i wydaje nakaz usunięcia z niego tej osoby<sup>26</sup>.

## IV

Innym, istotnym obszarem współdziałania prezydenta i Senatu są stosunki z zagranicą. Zgodnie z art. II, sek. 2, ust. 2 Konstytucji prezydent będzie „[...] władny zawierać traktaty, za radą i zgodą Senatu, wyrażoną przez dwie trzecie obecnych Senatorów”. Z tej regulacji wynika, że w zakresie polityki zagranicznej kompetencje prezydenta i Senatu wiążą się szczególnie mocno z sobą, przy czym współzależność tych dwóch władz jest tu wyraźnie zaznaczona. Konstytucja wręcz nakazuje obu instytucjom współpracę. Jest to podyktowane tym, że wprowadzie prezydent najpierw samodzielnie negocjuje i zawiera traktaty, a następnie również samodzielnie je ratyfikuje, lecz nie może tego uczynić bez uprzedniej zgody Senatu, do której konieczne jest uzyskanie większości dwóch trzecich głosów uczestniczących w obradach senatorów. Historycznie ujmując tę kwestię, należy przyjąć, że założeniem konstytucji było stworzenie pełnego partnerstwa między prezydentem a Senatem na polu stosunków z zagranicą<sup>27</sup>. W przekonaniu Andrzeja Pułły<sup>28</sup> amerykańska konstytucja, będąc aktem bardzo niedoskonałym, nie rozstrzygnęła jednak jednoznacznie, który z organów państwa jest powołany do decydowania w sprawach polityki zagranicznej USA. Wśród badaczy istnieją wątpliwości, jak należy interpretować ów przepis konstytucyjny oraz w jaki sposób można go pogodzić z konstytucyjną zasadą podziału władz. Zdaniem Ryszarda M. Małajnego uczestnicy filadelfijskiej debaty konstytucyjnej<sup>29</sup> zdawali sobie sprawę, że kompetencje w kontaktach z zagranicą są przypisane do urzędu prezydenckiego, a uprawnienia w tym zakresie przyznane Senatowi postrzegali jedynie jako hamulec mający chronić izbę przed zdominowaniem jej przez prezydenta. Większość stała jednak na stanowisku, że zamiarem

<sup>25</sup> *Idem*, *Amerykański...*, s. 198.

<sup>26</sup> *Idem*, *Pozycja...*, s. 136–137.

<sup>27</sup> Ł. Wordliczek, *Kształtowanie się uprawnień prezydenta USA w polityce zagranicznej*, Kraków 2003, s. 39–42.

<sup>28</sup> A. Pułło, *Prezydent...*, s. 159.

<sup>29</sup> Thomas Jefferson wówczas stwierdził, że „utrzymywanie stosunków z obcymi narodami ma całkowicie wykonawczy charakter”.

Ojców Założycieli było stworzenie w sferze stosunków z zagranicą pełnej równowagi pomiędzy prezydentem a Senatem<sup>30</sup>. Uważali oni, że w ujęciu konstytucjonalizmu amerykańskiego władza prowadzenia spraw zagranicznych stanowi pewien zespół splecionych z sobą wspólnych kompetencji prezydenta i Senatu. Konstytucja nie przyznaje przy tym pełnego prawa kierowania sprawami zagranicznymi ani jednemu, ani też drugiemu z organów władzy. Kompetencje należą zatem do prezydenta i Senatu działających razem<sup>31</sup>.

Najważniejszą kompetencją prezydenta w polityce zagranicznej jest prawo zawierania traktatów. Dzielone jest ono jednak z Senatem, którego uprawnienie w tym zakresie zdaniem Andrzeja Pułły<sup>32</sup> nie ograniczają się jedynie do wyrażenia zgody lub dezaprobaty dla wynegocjowanego przez prezydenta traktatu. Z punktu widzenia konstytucji prezydent, negocjując jakiś traktat, powinien zasięgać opinii Senatu oraz poradzić się go. Formuła „rady senatu” bardzo szybko upadła i obecnie jest już w zasadzie martwa<sup>33</sup>. Prezydenci jednakże, z czysto pragmatycznych powodów, często już na etapie wstępnego negocjowania traktatu, włączają do misji negocjacyjnych senatorów, chcąc mieć większą pewność co do późniejszego zatwierdzenia uzgodnionego traktatu przez Senat. Ratyfikacja zatwierdzonego przez Senat traktatu jest następnie dokonywana przez prezydenta. Stanowi to jego prerogatywę. Wynegocjowany traktat musi być uprzednio zatwierdzony większością dwóch trzecich głosów w Senacie, co nie jest sprawą prostą. Niekiedy zdarza się, że Senat, wyrażając zgodę na jakiś traktat, zarazem znacznie go modyfikuje, wprowadzając do niego liczne poprawki. Pozwala na to konstytucja, co kilkakrotnie podkreślał Sąd Najwyższy USA w swoich orzeczeniach<sup>34</sup>. W takiej sytuacji prezydentowi pozostają dwie opcje dalszego postępowania: może on albo ponownie negocjować parafowany już dokument, albo odmówić podpisania traktatu w znacznie zmienionym niż pierwotny kształcie<sup>35</sup>.

## V

Jak już wspomniano, na mało istotną ustrojową pozycję wiceprezydenta Stanów Zjednoczonych mają wpływ głównie dwa czynniki, tj. konstytucyjna zasada podziału władz oraz monokratyczny charakter władzy wykonawczej usytuowanej wyłącznie w rękach urzędującego prezydenta. Konstytucja USA, w art. I i II, jedynie w kilku miejscach w sposób niezwykle lakoniczny i bardzo niepełny odnosi się bezpośrednio do urzędu wiceprezydenta. Stąd w późniejszym czasie stało się konieczne uchwalenie kolejnych przepisów dotyczących tego właśnie urzędu, zawartych w sześciu z dwudziestu sześciu dotychczas uchwalonych poprawek do konstytucji (*Constitutional Amendments*)<sup>36</sup>.

<sup>30</sup> R.M. Małajny, *Amerykański...*, s. 139.

<sup>31</sup> Ł. Wordliczek, *Kształtowanie...*, s. 44–45.

<sup>32</sup> A. Pułło, *Prezydent...*, s. 163.

<sup>33</sup> R.M. Małajny, *Amerykański...*, s. 158–159.

<sup>34</sup> Orzeczenia: *Haver vs. Yaker* (1869) i *Fourteen Diamonds Rings vs. United States* (1901).

<sup>35</sup> R.M. Małajny, *Amerykański...*, s. 135–166.

<sup>36</sup> A. Pułło, *System konstytucyjny Stanów Zjednoczonych*, Warszawa 1997, s. 45.

Patrząc przez pryzmat amerykańskiej konstytucji oraz uchwalonych później do niej poprawek, można stwierdzić, że wiceprezydent w zakresie władzy wykonawczej pełni bardzo niewiele oficjalnych funkcji. Podstawową z nich jest funkcja bezpośredniego następcy prezydenta, w sytuacjach gdy jest on niezdolny do dalszego sprawowania swoich obowiązków. Druga funkcja to tymczasowe pełnienie obowiązków prezydenta (*Acting President*) w sytuacji, kiedy prezydent nie może przejściowo sprawować swoich obowiązków. Amerykańska konstytucja w ogóle nie zajmuje się natomiast sprawą wzajemnych stosunków pomiędzy prezydentem a wiceprezydentem będącym formalnie drugim co do rangi funkcjonariuszem władz federalnych. Dlatego też układ wzajemnych stosunków między nimi określa przede wszystkim praktyka polityczna oraz rzeczywiste zdolności i kompetencje osób pełniących te dwa najwyższe urzędy państwowe<sup>37</sup>.

Jedyną realną kompetencją przypisaną do urzędu wiceprezydenta, mającą w dodatku istotne znaczenie ze względu na relacje pomiędzy egzekutywą a Senatem, jest prawo wiceprezydenta przewodniczenia obradom Senatu<sup>38</sup>. Z mocy art. I, sek. 3, ust. 4 Konstytucji wiceprezydent przewodniczy obradom izby, pomimo że nie jest jej członkiem i izba go nie wybiera. Wiceprezydent stanowi jakby obce ciało w Senacie<sup>39</sup>. Wiceprezydent, prowadząc obrady Senatu, został przy tym pozbawiony prawa do zabierania głosu podczas toczących się dyskusji i debat na forum izby. Wiceprezydent z zasady nie bierze również udziału w samym akcie głosowania. Jedynie w przypadku równej liczby oddanych głosów za i przeciw, głos oddany przez wiceprezydenta ostatecznie przesądza o wyniku takiego głosowania w Senacie. Taka sytuacja zdarza się stosunkowo często ze względu na zazwyczaj niewielką różnicę liczby mandatów pomiędzy obiema wielkimi partiami w Senacie. Wpływ wiceprezydenta na ustawodawstwo uchwalane przez Senat jest jednak stosunkowo niewielki. Choć zdarzają się takie okresy, jak na przykład podczas kadencji prezydenta Eisenhowera, kiedy to wpływ ówczesnego wiceprezydenta Nixona na proces ustawodawczy był stosunkowo istotny. Kazimierz Nowak jest przekonany, że wiceprezydent, będąc jednocześnie przewodniczącym Senatu, może w pewnych sytuacjach stać się istotnym łącznikiem pomiędzy egzekutywą a legislatywą<sup>40</sup>.

## VI

W ciągu ponad dwóch wieków funkcjonowania amerykańskiego systemu ustrojowego wykształcił się sprawnie działający mechanizm, określany jako zasada podziału władz i idea ich równoważenia. Było to możliwe dzięki wprowadzeniu do ustroju państwa zespołu zależności i instytucji swego rodzaju systemu hamulców i równowagi. W zakresie relacji pomiędzy prezydentem a Senatem dokonała się istotna ewolucja systemu obsadzania stanowisk w państwie, częściowo wypaczając intencje twórców konsty-

<sup>37</sup> K. Nowak, *op.cit.*, s. 130.

<sup>38</sup> R. Balicki, *System prezydencki. Stany Zjednoczone Ameryki* [w:] *idem, Ustroje państw współczesnych*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, nr 2574, Wrocław 2003, s. 114.

<sup>39</sup> S. Gebert, *op.cit.*, s. 276–277.

<sup>40</sup> K. Nowak, *op.cit.*, s. 131.



cji, którzy zakładali, że nominacje w aparacie władzy wykonawczej powinny należeć przede wszystkim do prezydenta, Senat zaś wyposażony został jedynie w prawo wyrażania „rady i zgody” wobec obsadzania najważniejszych urzędów. Tymczasem procedura „rady i zgody Senatu” zaczęła stopniowo obejmować swym zasięgiem obsadzanie dziesiątków tysięcy stanowisk. Tak daleko posunięta ingerencja Senatu była sprzeczna z konstytucją, lecz pozwoliła wykształcić stan równowagi ułatwiający rządzenie. W zakresie stosunków z zagranicą wprowadzono pewien zestaw splecionych z sobą kompetencji prezydenta i Senatu, nie przyznając wyłącznego prawa kierowania sprawami zagranicznymi żadnemu z tych organów. Wszystkie ważniejsze uprawnienia zostały powierzone prezydentowi wspólnie z Senatem, co miało służyć zwiększeniu efektywności prowadzenia polityki zagranicznej. Przewodniczenie wiceprezydenta w Senacie stało się skutecznym środkiem oddziaływania prezydenta na Senat oraz na stanowione przez niego prawo, było również dodatkową płaszczyzną dialogu. Pozwoliło to, w zakresie stosunków pomiędzy egzekutywą a Senatem, stworzyć sprawnie i efektywnie działający system sprawowania rządów.